

Desempenho organizacional e arranjo federativo: o *slack* da Sudene e o colapso na gestão da política de planejamento regional

Ítalo Fitipaldi

Introdução

Os estudos organizacionais vêm se debruçando sobre a legitimização das instituições como vetor para sua sobrevivência no tempo, independentemente do grau de eficiência da organização (DIMAGGIO & POWELL, 1983; 1999). O desdobramento desta agenda de pesquisa – com interface entre a Ciência Política e a Administração Pública – passou a abarcar, para além das abordagens isomórficas, análises sobre a capacidade das organizações do setor público de produzir estabilidade decisória e efetividade na execução de políticas, o que gerou uma linha de investigação específica ao destacar o perfil do *modelo institucional* como variável explicativa para o desempenho das organizações governamentais na promoção do desenvolvimento (TENDLER, 1998; EVANS & RAUCH, 1999; EVANS, 2004; FUKUYAMA, 2005). Na fronteira entre a teoria das organizações e a economia institucional, os modelos de análise organizacional de políticas públicas buscam interpretar as razões que conduzem agências e políticas de governo à fragmentação, e de que maneira os arranjos institucionais

funcionam como instrumentos de eliminação (ou de difusão) do *slack* organizacional dessas estruturas de implementação de *policies*, permitindo (ou não) sua sobrevivência temporal. Assim, ao se estudar o sistema de planejamento regional no Brasil, debruçando-se sobre a extinção da Sudene no final da década de 1990, algumas questões de pesquisa, entende-se, ainda são passíveis de respostas. Afinal, se as assimetrias regionais eram expressivas no Brasil, por que a Sudene não conseguiu se legitimar e, assim, sobreviver?¹ O padrão dilemático do federalismo e sua decorrente volatilidade institucional deterioraram o sistema de planejamento regional do qual a Sudene era uma agência executora? Que mecanismos impeliram aquela agência ao *slack*? Visando responder a tais indagações por meio da explicação por mecanismos, este artigo parte do conceito de *slack* organizacional – que tem no trabalho de Cyert & March (1963) seu ponto de partida –, ancorando-se analiticamente nos mecanismos restauradores da performance organizacional da *saída*, da *voz* e da *lealdade* definidos por Hirschman (1973 [1970]) para explicar os fatores de desarticulação que conduziram à extinção da agência governamental. Utilizando-se como variável explicativa o arranjo federativo (modelo institucional) e, como variável interveniente, os interesses localistas decorrentes da descentralização de políticas públicas, sustenta-se o argumento de que o perfil do federalismo brasileiro, surgido com a Constituição de 1988, fortaleceu os dilemas de ação coletiva no interior do sistema de gestão do planejamento regional, deixando a Sudene desprovida de instrumentos mantenedores do padrão cooperativo necessário à sua natureza organizacional, conduzindo-a ao *slack*. Em outros termos, os membros da organização alteraram objetivos coletivos

anteriormente traçados, em favor de interesses localistas potencializados pelo novo modelo federativo em vigor, fragilizando a legitimidade da agência e implicando sua extinção.

Este artigo está dividido em cinco partes nas quais, além desta introdução, a seção 2 apresenta uma descrição e análise do modelo de Hirschman e seus mecanismos de restauração do desempenho organizacional. Por seu turno, na seção 3 são apresentadas algumas evidências da ação do mecanismo de *saída* sob o novo desenho federativo brasileiro e a consequente desarticulação do sistema de planejamento regional, materializado no *slack* da Sudene. Na seção 4 estão as considerações finais do trabalho.

Os mecanismos restauradores do desempenho organizacional

O processo de deterioração da performance organizacional no tempo é resultante (entre outros fatores) da baixa aderência das organizações burocráticas a alterações no ambiente no qual estão inseridas. A natureza multivariada da dinâmica social gera elevados graus de incerteza ao processo de tomada de decisão, reduzindo o vetor de racionalidade e, com isso, deslocando o desempenho institucional para níveis inferiores. Assim, o padrão performático das organizações seria, invariavelmente, declinante ao longo do tempo. Todavia, o processo de estruturação dos mercados capitalistas e a formação de arranjos institucionais possibilitam a reversão dessa tendência declinante das organizações, ao funcionar como inibidores de redução do desempenho. Em trabalho seminal, Hirschman (1973 [1970]) identifica pelo menos três mecanismos capazes de produzir reações

ao declínio organizacional, aos quais denominou: *saída*, *voz* e *lealdade*.

O modelo teórico elaborado por Hirschman combina elementos da dinâmica dos mercados privados (mecanismo econômico) com processo de ação coletiva dos demandantes do produto social das organizações (mecanismo político). A alternativa de recorrer a uma gama variada de fornecedores, aliada à impessoalidade nas relações de consumo (características dos mercados econômicos), possibilita ao cliente trocar a organização que não atende às suas expectativas por outra que o faça. Esse processo de troca ou “saída” de uma relação de consumo para outra é o mecanismo que permite à firma preterida reagir ao processo de deterioração de seu desempenho, eliminando (reduzindo) seu *slack* organizacional². Assim, o processo de *saída* do modelo de Hirschman é a essência do mecanismo de mercado, em que o sistema de preço funciona como sinalizador da redução do desempenho organizacional³.

As relações de consumo que não se processam em mercados econômicos (i.e., *non-markets*) têm no instrumento da participação o indicador para restauração do desempenho organizacional. É por meio da eliminação dos dilemas de ação coletiva, quanto à capacidade de reivindicar daqueles que compõem a clientela de uma organização – ou dela fazem parte –, que o mecanismo da *voz* atua como restaurador da performance. Assim, “fica claro que a voz não é mais que uma parte e uma função básica de qualquer sistema político, às vezes também conhecida como articulação de interesses” (HIRSCHMAN, 1973 [1970], p. 40). Tal articulação é o elemento básico para o recurso à *voz* como mecanismo restaurador eficiente e substituto da *saída*, mas só ocorrendo quando o custo da articulação

do primeiro for superado pelo custo do segundo. Ou seja, Hirschman chama a atenção para o fato de que quanto mais fácil for optar pela *saída*, menor será a eficiência da *voz*. Nesse ponto, ele destaca o maior grau de importância da *voz* para organizações do que para firmas, delimitando a arena de atuação desse mecanismo restaurador à dinâmica interna das organizações e a capacidade de coordenação de seus membros para utilizá-la. Apenas quando os dilemas de ação coletiva no

“A natureza multivariada da dinâmica social gera elevados graus de incerteza ao processo de tomada de decisão, reduzindo o vetor de racionalidade.”

interior da organização forem eliminados (inexistência de falhas de coordenação), é que a *voz* executará a função restauradora. Nas palavras do autor:

“Assim, em contraste com a opção de saída, a voz tem um custo e está condicionada ao *poder de negociação* e à *influência* de que gozam os fregueses e

membros dentro da firma ou organização.” (HIRSCHMAN, 1973 [1970]: p. 47, grifo nosso).

Negociação e influência tornam-se importantes componentes para o aumento do volume da *voz*; porém, para a manifestação dessas ações, é preciso um instrumento motivacional. Nesse ponto, o terceiro mecanismo restaurador hirschmaniano se junta aos anteriores, executando o papel de amplificador da *voz*. Todavia, a motivação (*lealdade*) para a utilização da *voz* deve-se, de fato, à elevação dos custos do recurso à *saída* e não ao altruísmo de membros da organização. O mecanismo de *lealdade*, ao amplificar a *voz*, será mais eficiente quanto maiores forem os obstáculos institucionais à *saída*, permitindo que a função restauradora da participação e da reivindicação possa eliminar (reduzir) o *slack* causador da deterioração do desempenho organizacional. Percebe-se, no modelo, que é a falta de alternativas à *saída* o que amplifica a *voz*, via a *lealdade*.

Natureza dos mercados, processo decisório e o arranjo institucional.

O grande avanço teórico-conceitual do modelo de Hirschman está em destacar a fluidez das opções dos atores sociais entre mercados econômicos e mercados políticos. Atores inseridos em mercados econômicos podem fazer uso do mecanismo da *voz* para restaurar performance, assim como atores inseridos em mercados políticos podem recorrer ao mecanismo de *saída* na tentativa de superação do *slack* organizacional. A natureza dos mercados não define a escolha de seus integrantes entre os mecanismos restauradores a serem utilizados, mas sim o custo de se recorrer

a qualquer um deles. Destarte, Hirschman formulou modelo de análise que não separa (no que concerne ao processo de escolha) o econômico do político, mas os agrega, estabelecendo volatilidade decisória por parte dos atores quanto ao instrumento de maximização dos seus ganhos, e a função latente de recuperação do desgaste das organizações. Assim, a escolha entre a *saída* e a *voz* será definida pela magnitude do custo de escolha de cada mecanismo restaurador, optando-se pelo menos oneroso, independentemente do mercado no qual a organização está inserida. Em outros termos, o recurso aos mecanismos restauradores do desempenho não está sujeito ao tipo de mercado em que opera a organização, mas ao custo de utilização de cada um desses mecanismos.

Se, para o tomador de decisão em busca da maximização do seu *pay off*, o custo de utilização dos mecanismos de recuperação da performance organizacional é fator determinante para a escolha entre *saída* e *voz* (independentemente da natureza do mercado), a eficácia do mecanismo utilizado é condicionada por essa natureza. Ou seja, cada mecanismo restaurador apresenta graus variados de eficácia na sua função de redução ou eliminação do desgaste organizacional, de acordo com o mercado onde está sendo utilizado. O baixo custo de utilização da *saída* em mercados políticos não implica alto grau de eficácia desse mecanismo na recuperação do desempenho de suas organizações, assim como o reduzido custo operacional da *voz* em mercados econômicos não consubstancia, *per se*, elevada eficácia restauradora para as firmas que nele operam. A dualidade existente no processo decisório (recurso aos mecanismos restauradores) não se reproduz para a função restauradora da *voz* e da *saída*. Desse modo, dada a reduzida capacidade de troca

de organizações no mercado político, em razão do baixo número dessas, o mecanismo da *voz* torna-se o restaurador de maior eficácia para esses mercados. A questão para a eliminação do *slack organizacional* das agências governamentais consiste em: como elevar o custo da saída para que a *voz* atue? A resposta está no arranjo institucional sob o qual as organizações (em particular as agências governamentais) estão inseridas.

A estrutura organizacional das agências e o conjunto de instrumentos que regulam o ambiente em que estão inseridas devem ser capazes de alterar o cálculo da função/utilidade dos atores sociais, inibindo o recurso mais barato à *saída* em detrimento da *voz*. Enquanto for compensador utilizar a primeira, as organizações do mercado político ficarão privadas de seu mecanismo restaurador mais eficaz, os dilemas de ação coletiva se manifestarão, e a falha de coordenação de políticas será amplificada no tempo. Apesar de Hirschman considerar a existência da *lealdade* como consequência da possibilidade da *saída*, pois “o funcionamento efetivo da voz como mecanismo de recuperação é grandemente reforçado se ela for protegida pela *ameaça da saída* (HIRSCHMAN, 1973 [1970], p.87, grifo do

autor)”, ele também destaca que a atratividade de se recorrer a esta última não deve ser alta, pois comprometeria a efetividade da voz, já que “[...] deve haver oportunidade de saída, mas que ela não seja muito fácil ou atraente no início da deterioração”. Com isso, infere-se que a regulação do acesso à *saída* é ponto fulcral para eficácia da *voz*.

É nessa regulação que os arranjos institucionais operam para possibilitar o uso efetivo do mecanismo de recuperação da performance das agências de governo. O modelo institucional, portanto, possibilita o *slack* da organização ao reduzir o custo da opção de “sair” por parte de seus membros, pois o recurso a esse mecanismo não apresenta graus de eficácia elevados para mercados políticos. Assim, o desenho institucional transforma-se em importante vetor de consolidação ou fracasso da dinâmica exitosa das organizações para a oferta de seus *outputs*, desde uma organização privada ao sistema de planejamento regional em ambientes federativos. Um resumo analítico do modelo de Hirschman e as implicações da escolha entre *saída* e *voz* (*lealdade*) para os mercados de firmas e de organizações podem ser observados no Quadro 1.

Quadro 1: Quadro analítico do Modelo de Hirschman e a natureza dos mercados

Natureza institucional	Mecanismo restaurador da performance	Condicionante para escolha do mecanismo	Implicações da escolha
Firma (mercado econômico)	Saída Voz/Lealdade	Custo da escolha	Saída (alta eficácia) Voz/Lealdade (baixa eficácia)
Organização (mercado político)	Saída Voz/Lealdade	Custo da escolha	Saída (baixa eficácia) Voz/Lealdade (alta eficácia)

Fonte: Elaboração do autor.

Dilema federativo, interesses localistas e a fragmentação do sistema de planejamento regional: a Sudene rumo à extinção.

A lógica da estrutura organizacional do sistema federalista baseia-se no princípio de promoção de uma maior aderência da oferta de políticas públicas a uma clientela distribuída em grandes espaços territoriais. O argumento desenvolvido desde Rousseau e Montesquieu destaca a existência de ganhos de eficiência e eficácia no gerenciamento das ações de governo, quando se distribui espacialmente as responsabilidades na produção de políticas. Autores contemporâneos (OATES, 1972; ALESINA & SPOLAORE, 1997; PANIZZA, 1999) identificam uma correlação positiva entre o provimento de demandas de políticas públicas por meio do processo de descentralização do gasto público, sendo esse – segundo tais autores – o paradigma organizacional otimizador das ações governamentais inerente aos vastos territórios com populações heterogêneas, por proporcionar ganhos de efetividade na *delivery policies* e de *accountability*. Essa linha argumentativa de primeira geração (denominada de *descentralização endógena*) não contempla, todavia, os desvios derivados do processo de federalização das ações governamentais. Se a maior proximidade com a clientela das políticas pode-se traduzir em maior grau de adequabilidade e de respostas às demandas sociais, decorrente de vantagens comparativas das esferas subnacionais na execução de determinadas políticas públicas, ao mesmo tempo, compromete a existência de economias de escala e de capacidade de coordenação na implementação dessas políticas. Afinal, estudos empíricos demonstram que “[...] a descentralização fiscal e o federalismo não

se traduzem facilmente em ganhos de eficiência e *accountability*, previstos pela primeira geração da teoria” (RODDEN, 2005, p.24).

Dos desvios decorrentes do federalismo fiscal – sumariados por Giambiagi & Além (2002) –, destacam-se as tensões entre a função alocativa, a função distributiva e a função estabilizadora do setor público. Notadamente em territórios marcados por fortes disparidades regionais, um elevado grau de descentralização de políticas produz baixo nível de eficiência no atendimento à população, decorrente da baixa capacidade implementadora dos entes subnacionais mais pobres, produzindo deslocamentos populacionais e tensões demográficas para regiões mais desenvolvidas, em busca de melhores serviços públicos. Ademais, os objetivos de políticas de estabilização macroeconômica podem ser comprometidos por desarticulações na decisão sobre o gasto público nas diversas esferas de governo provenientes da dispersão administrativa.

Essas possíveis disfunções do processo de descentralização acentuada de políticas públicas produzem baixa eficiência na ação governamental, anulando eventuais vantagens comparativas do sistema federativo, preditas nas teorias da descentralização endógena. Percebe-se, assim, a existência de um *trade-off* quanto ao tamanho organizacional ótimo para a oferta de políticas. Se o tamanho otimizador para o fornecimento de bens públicos é determinado pela dimensão da comunidade local a ser atendida, também há de se considerar que a centralização de políticas possibilita ganhos de escala na oferta de bens públicos e capacidade de coordenação em grandes espaços geográficos. Em outros termos, aos custos derivados de um “federalismo

centralizado” (e.g., oferta de serviços públicos pouco aderente à demanda e baixa *accountability*) seguem-se os custos decorrentes da baixa capacidade de coordenação de políticas e da perda de escala em sua implementação, oriundos de um modelo descentralizado de ação governamental. Esse dilema federativo, ao se materializar em arranjos institucionais, desencadeia efeitos que repercutem, entre outros, na condução de políticas de desenvolvimento regional, notadamente em ambientes organizacionais pautados pela lógica das decisões colegiadas e com fortes assimetrias socioeconômicas. Ou seja, os arranjos federativos, que refletem a natureza dilemática desse tipo de organização político-administrativa, produzem efeitos não antecipados sobre agências governamentais, com impactos significativos no padrão performático de tais organizações.

Ao longo de sua existência, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) esteve presente em ambientes federativos caracterizados pelo binômio centralização/descentralização. Durante quase três décadas, essa autarquia funcionou sob um federalismo com perfil nitidamente centralista, em especial a partir do regime autoritário-burocrático de 1964. Com a redemocratização do país e a entrada em vigor da nova Constituição Federal de 1988, o paradigma federalista brasileiro deslocou-se para a vertente descentralizadora, com União, estados e municípios dotados de equivalência jurídica, mas possuidores de escassos instrumentos de coordenação (SOUZA, 2003). É nesse período de acentuada descentralização de políticas públicas que a Sudene entra em forte declínio organizacional, culminando com sua extinção. Ao que parece, o novo arranjo federativo desencadeou mecanismos fragmentadores da política de desenvolvimento regional,

com impactos significativos na performance organizacional da autarquia responsável pela sua execução. A forte descentralização apresentada pelo padrão federalista adotado com a nova Constituição mostrou-se incompatível com o modelo organizacional da agência de desenvolvimento, desencadeando mecanismos fragmentadores de seu desempenho.

Destarte, o processo de descentralização de políticas públicas surgido com a

“Os objetivos de políticas de estabilização macroeconômica podem ser comprometidos por desarticulações na decisão sobre o gasto público nas diversas esferas de governo.”

Constituição de 1988 produziu efeitos não intencionais sobre o sistema de planejamento regional, que conduziram ao colapso de sua gestão. Embora a propensão ao desgaste do padrão cooperativo que se buscou estabelecer entre os governos nordestinos pudesse estar presente na gênese do arranjo institucional do sistema de planejamento, foi com a nova configuração do federalismo brasileiro que o recurso à utilização do

mecanismo de *saída* conduziu ao *slack* organizacional da Sudene. Essa descentralização de políticas públicas em favor de estados e municípios gerou novo impulso ao processo de negociação de políticas entre os governos da região e o governo federal, além de disputas fiscais interestaduais, que minaram de vez a ideia de “estados nordestinos unidos”, produzindo barganha federativa⁴. Os novos instrumentos constitucionais geraram um conjunto de políticas que passaram a ser negociadas pontualmente entre a União e os demais entes federados, tomando pouco eficaz a negociação conjunta dos estados nordestinos com o governo federal por uma maior oferta de bens públicos para a região. Agora, as ações governamentais de redução das desigualdades entre o Nordeste e o resto do país estavam fragmentadas nas diversas políticas públicas setoriais, que passaram a ser executadas por meio do modelo de gestão compartilhada entre União, estados e municípios.

Assim, a taxa de sucesso da implementação de políticas de desenvolvimento (e, por extensão, a diminuição das assimetrias regionais) passou a derivar da barganha entre o estado (município), nas negociações de políticas (em especial as políticas sociais) junto ao governo federal, e a capacidade implementadora das administrações públicas estaduais e municipais na “entrega” dessas políticas (ARRECTHE, 2000). Em paralelo, esse novo ambiente federativo, ao também descentralizar tributos em favor dos entes subnacionais, possibilitou aos gestores locais (em especial aos governos estaduais) utilizarem a renúncia fiscal como instrumento de captação de novos empreendimentos empresariais, visando ao aumento da oferta de empregos nos estados. Dotados de recursos tributários adicionais, era possível aos governos estaduais utilizarem a política fiscal (via isenção) como instrumento para

a industrialização, em particular nas regiões localizadas fora do eixo dinâmico da economia brasileira. Desnecessário dizer que essa prática de “guerra fiscal” reduziu a quase zero o grau de cooperação entre os governos estaduais do Nordeste no tocante à demanda e negociação por *policies* para a região. Sobre esse fato Carvalho escreve:

“[...] deve-se ressaltar que uma das consequências mais visíveis desse processo, foi ter estimulado a criação de sistemas de incentivos fiscais, municinando, assim, a competição entre os estados brasileiros por empreendimentos privados. [...] é preciso mostrar que este padrão competitivo se reproduziu no Nordeste, contribuindo sobremaneira para dificultar a cooperação entre os governos nordestinos.” (CARVALHO, 2005, p. 138).

A alteração significativa no modelo de implementação de políticas públicas após 1988 modificou as funções alocativa e distributiva na federação brasileira, resultando em impactos importantes sobre o sistema de planejamento regional representado pela Sudene. Os dilemas de ação coletiva, derivados desses interesses localistas (i.e., barganha federativa e guerra fiscal), materializaram-se no esvaziamento do Conselho Deliberativo (CD) da Sudene, descaracterizando aquele órgão de desenvolvimento como instrumento de pressão por políticas para a região.

Na estrutura organizacional da Sudene, o CD deveria funcionar como “caixa de ressonância” das reivindicações coletivas dos estados nordestinos junto ao governo federal, ao garantir aos gestores públicos locais (governadores) assento na instância máxima da nova agência. Esse modelo organizacional objetivava transformar as

reuniões do CD no locus de aglutinação de forças e de tomada de decisão, com vistas à implementação de políticas públicas promotoras do desenvolvimento. Essa estrutura decisória colegiada era a essência e o diferencial da ação da Sudene na região, em contraste com os modelos organizacionais existentes nas demais agências de operação no Nordeste. Sobre isso, o principal artífice da criação daquele órgão, responsável pelo seu arranjo institucional, e primeiro superintendente declarou:

“Me veio a estranha ideia de que talvez fosse essa a oportunidade de abordar a fundo os problemas da região, particularmente o da coordenação dos governos estaduais do Nordeste. [...] apelamos para um truque, que se constituiu em criar um mecanismo de discussão e de votação entre o governo federal e os governos estaduais da região: foi o Conselho Deliberativo da Sudene [...]. Assim, se reivindica conjuntamente, e quando se vai ao parlamento e ao presidente da República, o Nordeste tem uma vontade só.” (FURTADO, 2000, p. 353).

Ou seja, a participação efetiva e as reivindicações coletivas dos governadores dos estados nordestinos nessa arena privilegiada se traduziriam em exercício do mecanismo da *voz*, quando da ineficácia da política de planejamento para a região implementada pela agência. Para o exercício desse mecanismo restaurador (e de seu componente de amplificação, a *lealdade*), foi estabelecido pelo regimento interno o mínimo de uma reunião mensal do CD, por ano (Regimento Interno da Sudene, 1991, p. 6, artigo 14), visando criar uma rotina da prática da ação coletiva regional. Entretanto, ao se observar o Gráfico 1, fica evidente a dissonância entre

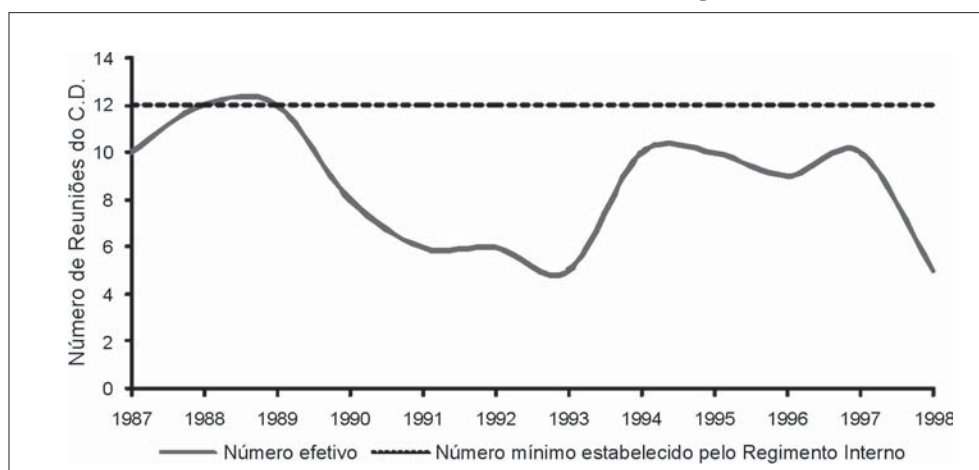
o arcabouço normativo e a prática, no período da nova ordem constitucional. Com a exceção dos anos de 1988 e 1989, quando a elaboração da nova Constituição e a eleição presidencial monopolizaram o debate político, as reuniões do Conselho Deliberativo não atingiram o número mínimo de doze reuniões anuais, evidenciando o esvaziamento da Sudene como agência de planejamento regional e espaço institucional promotor de padrão cooperativo entre os governos da região.

Nota-se que essa agência governamental não foi capaz de legitimar-se como locus aglutinador de forças políticas, para a reivindicação por *polícies* de corte desenvolvimentista para a região. O padrão dilemático da ação coletiva no interior da organização (i.e., CD) passou a ser a marca registrada das reuniões de sua principal instância decisória, contrariando a lógica da engenharia institucional para a qual fora projetada.

O quadro de esvaziamento da organização fica evidenciado quando se analisa a frequência de participação do chefe dos executivos estaduais às reuniões do CD. Com base nos dados da Tabela 1, observa-se que apenas governadores de dois estados (Sergipe e Rio Grande do Norte) tiveram comparecimento igual ou superior a 50% das reuniões realizadas no período. Ou seja, 78% dos governadores dos estados nordestinos compareceram a menos da metade das reuniões do CD. Se for considerada a média geométrica da frequência dos governadores das três maiores economias da região e estados politicamente mais fortes (Bahia, Ceará e Pernambuco), esse comparecimento fica em torno de apenas 35% no período em análise. Ainda com base nesses dados, nota-se que o comparecimento conjunto dos governadores nordestinos nas 103 reuniões do CD, no período estudado, só ocorreu em

quatro oportunidades, correspondendo ao insignificante percentual de frequência da ordem de 3,9% das reuniões realizadas. Percebe-se que a estratégia dos governos dos estados nordestinos não passava por uma ação combinada para fazer uso da estrutura organizacional do sistema de planejamento, pois as novas regras constitucionais reduziram ainda mais os já baixos custos de escolha do mecanismo de *saída*. Diante da acessibilidade a esse mecanismo, o modelo decisório colegiado pensado para a Sudene e, por extensão, a efetividade

das ações da agência ficaram privados do mecanismo restaurador natural da performance em mercados políticos. A “caixa de ressonância” não emitia “ruído reivindicatório” para sinalizar o *slack* da organização no exercício de suas funções de órgão de desenvolvimento regional, e sua deterioração apenas se ratificou no tempo. Não por acaso, a autarquia passou a frequentar a imprensa do país, não pelas suas ações desenvolvimentistas, mas pelos inúmeros casos de corrupção na alocação dos recursos dos fundos de investimentos destinados à região.



Fonte: Elaboração do autor a partir de Carvalho (2005, p. 243, tabela 13).

Gráfico 1: Número de reuniões anuais do Conselho Deliberativo da Sudene – 1987 a 1998

Tabela 1: Presença dos governadores nas reuniões do Conselho Deliberativo da Sudene – 1987 a 1998

Estados	Governador presente	Total de reuniões	% de frequência
RN	66	103	64,1
SE	56	103	54,4
PI	46	103	44,7
PB	45	103	43,7
PE	42	103	40,8
BA	42	103	40,8
AL	31	103	30,1
CE	28	103	27,2
MA	16	103	15,5
Média	41	103	39,8

Fonte: Elaboração do autor a partir de Carvalho (2005, p.247, tabela 13).

O desmonte da concepção de arena decisória idealizada para o CD e, com isso, a ineficácia do uso do mecanismo da *voz*, sugere a utilização de outras estratégias de negociação de políticas públicas (*saída*) pelos estados do Nordeste no período pós-Constituição de 1988. Ao se observar a Tabela 2, percebe-se que mais de 50% dos repasses do Fundo de Investimento do Nordeste (Finor) – inicialmente o principal instrumento financiador das políticas de desenvolvimento para a região – foram destinados a apenas três estados (Pernambuco, Ceará e Bahia), sendo esses os que menos compareceram às reuniões do CD. Ou seja, os estados mais fortes política e economicamente, fazendo uso de seu poder de barganha, estabeleceram outras arenas de reivindicação de políticas com o governo federal, fortalecendo os dilemas de ação coletiva no interior da instância decisória da agência

de desenvolvimento. No outro extremo, os estados de baixo poder político (SE e RN), que somados absorveram apenas 8,6% dos recursos do Finor no período em estudo, foram assíduos frequentadores das reuniões do CD. Sem dúvida, a debilidade reivindicatória desses estados os forçava a utilizar aquela arena decisória como principal instância para a manifestação de demandas por políticas. Percebe-se também o desvirtuamento das ações da Sudene que, ao concentrar nos estados mais ricos da região os recursos do Finor, contribuía para o aumento da desigualdade entre os estados nordestinos. A existência dessa disfunção organizacional não foi alvo de ações corretivas advindas do mecanismo da *voz*, mesmo com a autarquia tendo sido dotada de princípio gerencial que o contemplasse (*i.e.* o CD). Tal fato, entre outros, evidencia o *slack* da agência.

Tabela 2: Distribuição percentual dos repasses do Finor aos estados integrantes da Sudene – 1991 a 1999

Estados	Média da participação relativa (em%)	Participação acumulada (em %)
PE	20,4	20,4
CE	17,4	37,9
BA	14,7	52,6
MA	11,3	63,8
PB	11,1	74,9
PI	7,2	82,1
RN	5,8	87,9
Outras áreas de cobertura da Sudene*	5,3	93,2
AL	4,0	97,2
SE	2,8	100,0
Total	100,0	-

Fonte: Elaboração do autor.

* Compreende os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Esse último a partir de 1998.

O esvaziamento do Conselho Deliberativo da Sudene é forte indicador da baixa performance organizacional da agência que, ao apresentar falha de coordenação na busca de um padrão de cooperação regional, parece ter comprometido o objetivo de sua

existência: a diminuição significativa das disparidades regionais⁵. Se ao regime militar foram atribuídas ações de descaracterização da autarquia, a redemocratização do país não foi suficiente para a melhoria da performance da agência. A descentralização de políticas

públicas derivada do novo ambiente constitucional brasileiro, aliada ao perfil fortemente assimétrico das unidades federativas do país (e, por extensão, de poder de barganha dispar), conduziu, para além de outros fatores, o sistema de planejamento regional e a Sudene à fragmentação de sua capacidade organizacional. O esvaziamento do CD parece indicar que o modelo de agência originalmente pensado não foi capaz de inibir os dilemas de ação coletiva intrarregional, quando o padrão do *delivery policy* passou a ser pautado na descentralização das ações de governo. De fato, a combinação de um modelo organizacional colegiado para uma política de desenvolvimento em economias regionais fortemente assimétricas, aliada a ambiente federativo dotado de elevado grau de descentralização de políticas, parece ter-se constituído no fator desarticulador da política de desenvolvimento regional no Brasil, ao menos no que diz respeito especificamente à Sudene.

Sintetizando o argumento

A combinação de uma estrutura de planejamento regional ancorada em uma arena decisória colegiada como o Conselho Deliberativo da Sudene, presente em ambiente institucional marcado pela descentralização de políticas públicas num espaço federativo fortemente assimétrico, conduziu, para além de outras variáveis, aquela agência de desenvolvimento ao *slack* organizacional. Por ser uma organização do mercado político, a Sudene necessitava da ação do mecanismo restaurador de performance correspondente à sua natureza organizacional (i.e., a *voç*), para evitar as disfunções que a atingiram, derivadas, em boa medida, do novo ambiente institucional inaugurado em 1988. Sua incapacidade de produzir padrão cooperativo entre os governos estaduais da região – evidenciada pelo não cumprimento regimental do número

mínimo de reuniões do CD e na ausência de boa parte dos governadores nas reuniões realizadas – refletiu a inadequação de seu modelo organizacional ante novo quadro de relações políticas, oriundo da nova Constituição Federal. A adoção de modelo institucional de implementação e gerenciamento compartilhado de políticas públicas, entre União, estados e municípios, juntamente com a utilização, por parte dos estados, da política fiscal como instrumento de industrialização via “guerra” de isenção de tributos, proporcionou a prática de barganhas federativas entre os entes federados e entre esses e o governo central, eliminando a lógica de “caixa de ressonância” do CD, pensada para a estrutura organizacional da autarquia.

Essa mudança no arranjo institucional fortaleceu o recurso à utilização do mecanismo de *saída* e reduziu a sensibilidade da organização à *voç*, deixando a Sudene sem o mecanismo restaurador de desempenho que fosse eficaz para evitar seu *slack*. Assim, no tempo, a recorrente utilização da *saída* em detrimento da *voç* (por extensão, da *lealdade*) não estancou a depreciação no padrão performático da organização responsável pela política de desenvolvimento regional, o que a conduziu à extinção. Ou seja, sem instrumento indutor da melhoria de seu *output*, a organização apresenta graus crescentes de ineficiência e tende a se extinguir no tempo. A Tabela 3 apresenta, de maneira resumida, a ação desse processo degenerativo da Sudene, identificando-se o vetor utilizado para manifestação do mecanismo restaurador do desempenho organizacional.

Diante disso, ao se observar a recriação da Sudene sob o modelo analítico aqui apresentado, infere-se que essa agência de governo deverá sofrer novo *slack* organizacional, haja vista a incompatibilidade de seu modelo

de organização e o ambiente institucional no qual a nova Sudene está inserida.

Tabela 3: O modelo de Hirschman em ação no *slack* da Sudene

Mecanismo	Utilizado	Vetor
<i>Saída</i>	Sim	Arranjo federativo (interesses localistas)
<i>Voz/Lealdade</i>	Não	Dilemas de ação coletiva (inoperância do CD)

Fonte: Elaboração do autor.

Considerações finais

Neste artigo defendeu-se o argumento de que o arranjo federativo, por meio de sua vertente marcadamente descentralizadora, aliado à estrutura organizacional interna da Sudene, amplificou interesses localistas no interior do sistema de gestão do planejamento regional, conduzindo, no tempo, ao colapso dessa política e ao *slack* daquela agência de governo. Analisando a extinção da Sudene no final da década de 1990, como estudo de caso, percebeu-se que o modelo de organização pensado para essa autarquia – com um Conselho Deliberativo como instrumento de ação coletiva para os governos da região –, ao ser encapsulado em um arranjo federativo de forte descentralização de políticas públicas, conduziu a Sudene, para além de outras variáveis, a baixíssimos padrões performáticos, não a legitimando, e, por conseguinte, conduzindo-a à extinção.

Empregando-se a explicação por mecanismos, recorreu-se ao modelo de *saída, voz e lealdade* desenvolvido por Albert Hirschman, com vistas à identificação das razões da deterioração da agência. Para tanto, centrou-se a análise na frequência dos governadores dos estados nordestinos às reuniões do Conselho Deliberativo da instituição, no período imediatamente anterior à promulgação da atual Constituição Federal até as vésperas da extinção do órgão, como *proxy* para indicar o grau de ação coletiva gerado por esse modelo

organizacional, em um ambiente de relações intergovernamentais fortemente descentralizadas. Em sequência, foram apresentados dados sobre a distribuição dos recursos do Finor entre os estados do âmbito da Sudene, como indicador da disfunção operacional dessa instituição como agência de desenvolvimento. Assim, evidenciou-se que o novo modelo institucional do federalismo brasileiro, ao potencializar interesses localistas, estimulou os agentes políticos regionais a recorrerem ao mecanismo de *saída* (e não à *voz/lealdade*) quando dos sinais de deterioração no padrão performático da Sudene, o que a tornou sem legitimidade organizacional, resultando em seu desaparecimento.

Sem dúvida, outras variáveis atuaram para o processo de extinção da Sudene, com impactos diferenciados sobre o colapso organizacional da autarquia. Porém, este artigo limitou-se a destacar o papel do *modelo institucional* como variável explicativa a ser considerada, ao se buscar entendimento sobre a sobrevivência de organizações do setor público no tempo. Assim, são necessárias novas investigações sobre o processo de queda da performance nas organizações governamentais, sua correlação com a natureza do serviço público prestado, e a identificação de mecanismos condutores a baixos padrões performáticos e à extinção de organizações.

(Artigo recebido em setembro de 2009. Versão final em dezembro de 2009.)

Notas

¹ Lembra-se ao leitor que essa agência foi recriada pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007. Todavia, o fato de a Sudene já ter sido extinta aponta para a ausência de legitimação desse órgão.

² Recentemente, essa abordagem está implícita nos estudos sobre a falha sequencial das reformas administrativas. Para uma análise do fenômeno da falha sequencial, ver Rezende (2004).

³ Obviamente, por questões de simplificação analítica, Hirschman incorpora ao seu modelo o princípio dos mercados de concorrência perfeita.

⁴ Incorpora-se aqui o conceito de barganha federativa como estabelecido por Arretche (2000).

⁵ Foge ao escopo deste trabalho uma análise do comportamento da desigualdade regional no Brasil. Para uma análise das disparidades inter e intrarregionais cf. CAVALCANTE (2003) e PESSOA (2001).

Referências bibliográficas

ALESINA, Alberto & SPOLAORE, Enrico. On the number and size of nations. *Quarterly Journal of Economics*, v. 112, nº 4, p. 1027-1056, nov. 1997.

ARRETCHÉ, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Editora Revan; São Paulo: Editora Fapesp, 2000.

CAVALCANTE, Luiz R. M. Teixeira. *Desigualdades regionais no Brasil: uma análise do período 1985-1999*. Núcleo de Pós-graduação em Administração – NPGA/UFBA. Mimeo. s/d.

CARVALHO, Ricardo Ismael de. *Nordeste: a força da diferença – Os impasses e desafios na cooperação regional*. Recife: Editora Massangana, 2005.

CYERT, Richard & MARCH, James. *Behavioral theory of the firm*. Englewood Cliff, New Jersey, Prentice Hall, 1963.

DIMAGGIO, Paul J. & POWELL, Walter W. *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. 1ª ed. (espanhol). México-DF: Editora Fondo de Cultura Económica, 1999.

_____. (1983). Iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, nº 48, p. 147-160.

EVANS, Peter. *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2004.

EVANS, Peter & RAUCH, James E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64, 5. p. 748-765, oct. 1999.

FUKUYAMA, Francis. *Construção de Estados: governo e organização mundial no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 2005.

FURTADO, Celso. Discurso na homenagem do estado da Paraíba aos seus 80 anos de idade. In: FORMIGA, Marcos & SACKS, Ignacy (Coords.). *Seminário Internacional: Celso Furtado, a Sudene e o futuro do Nordeste*. Recife: Sudene, 2000. p. 351-354.

- GIAMBIAGI, Fábio & ALÉM, Ana Cláudia D. *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2002.
- HIRSCHMAN, Albert O. *Saída, Voz e Lealdade: reações ao declínio de firmas, organizações e estados*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1973 [1970].
- OATES, Wallace E. *Fiscal Federalism*. New York: H.B. Jovanovich, 1972.
- PANIZZA, Ugo. On the determinants of fiscal centralization: theory and evidence. *Journal of Public Economics*, nº 74, p. 97-139, Oct. 1999.
- PESSOA, Samuel de Abreu. Existe um problema de desigualdade regional no Brasil? In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 29, 2001, Salvador (BA). *Anais...Salvador (BA): ANPEC*, 2001.
- REZENDE, Flávio da Cunha. Por que as reformas administrativas falham? Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2004.
- RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, nº 24, p. 9-27, jun. 2005.
- SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, nº 59, p. 137-158, 2003.
- SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Regimento Interno. Recife: Sudene, 1991.
- TENDLER, Judith. *Bons governos nos trópicos*. Rio de Janeiro: Ed. Revan; Brasília: Editora da ap.

Resumo – Resumen – Abstract

Desempenho organizacional e arranjo federativo: o *slack* da Sudene e o colapso na gestão da política de planejamento regional

Ítalo Fitipaldi

Este artigo procura explicar as razões do colapso na gestão do sistema de planejamento regional no Brasil, debruçando-se sobre a extinção da Sudene no final da década de 1990, como estudo de caso. Para tanto, utiliza-se o modelo de *saída, voz e lealdade* de Hirschman, para destacar o funcionamento dos mecanismos promotores do *slack* organizacional nessa agência de governo, e sua subsequente extinção. Assim, sustenta-se o argumento de que a implementação de modelo federativo fortemente descentralizado, a partir da Constituição de 1988, produziu disfunções operacionais em uma organização dotada de estrutura decisória colegiada, deslegitimando-a, e conduzindo-a à extinção.

Palavras-chave: políticas públicas; performance organizacional; dilema federativo; legitimidade organizacional.

Desempeño organizacional y estructura del la federación: el *slack* del Sudene y la crisis de la gestión de la planificación regional

Ítalo Fitipaldi

Este artículo trata de explicar las razones del colapso del sistema de gestión de la planificación regional en Brasil, y se centrará en la extinción de Sudene a finales de 1990 como estudio de caso. Por lo tanto, usamos el modelo de *salida, voz y lealtad* en Hirschman, para poner de relieve los mecanismos promotores de la *slack* de organización en la agencia de gobierno, y su posterior extinción. Por lo tanto, mantiene el argumento de que la aplicación de un modelo federal muy descentralizado, desde la Constitución de 1988, produjo disfunciones operativas en una organización dotada de estructura de decisión colegiada, lo que la hizo ilegítima y la condujo a la extinción.

Palabras clave: Política pública; desempeño de la organización; dilema federal; legitimidad de la organización.

Organizational performance and federation design: the Sudene's slack and the collapse of the management regional planning

Ítalo Fitipaldi

This article attempts to explain the reasons for the collapse of the management of the regional planning system in Brazil, taking the extinction of Sudene the end of the 1990s, as a case study. For this purpose Hirschman's *exit, voice and loyalty* model is used to highlight the functioning of the mechanisms which promote organizational *slack* in that agency of government, (contributing to) its subsequent extinction. Thus, it is argued that the implementation of a strongly decentralized federative model, dating from the Constitution of 1988, produced operational dysfunctions in an organization with a collegiate decision taking structure, producing illegitimacy and leading to its extinction.

Keywords: public policy; organizational performance; federative dilemma; organizational legitimacy.

Ítalo Fitipaldi

Graduado em Ciências Econômicas, mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), doutorando em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), pesquisador na área de Estado e Governo (políticas públicas, planejamento, gestão governamental, análise organizacional), e professor de Ciência Política da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Contato: italofitipaldi@gmail.com

